Dr. Christian Lüders,
Deutsches Jugendinstitut e.V.

Impulse und Herausforderungen integrierter Strategien für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Stadtteilen

Dieser Fachkonferenz liegt – das wurde bereits in den vorangegangenen Statements und bei der Präsentation des Entwurfs der Schlussfolgerungen aus dieser Konferenz deutlich – eine einfache Annahme zugrunde: Die Probleme in benachteiligten Stadtteilen können aussichtsreich nur dann gelöst werden, wenn die auf diese Stadtteile bezogenen Politiken und Handlungsstrategien gebündelt und abgestimmt sowie die vor Ort vorhandenen Ressourcen einbezogen werden. Der zentrale Begriff dieser Fachkonferenz „integrierte jugendpolitische Strategien" ist in diesem Sinne als ein Oberbegriff zu verstehen. Der verweist auf

- die unterschiedlichen Formen der lokalen horizontalen wie vertikalen Koordination z.B. zwischen unterschiedlichen Politik- und Praxisfeldern (z.B. Arbeit bzw. Wirtschaft, Wohnen, Verkehr, Schule, Gesundheit, Sicherheit, soziale Arbeit),
- die Netzwerkbildung zwischen staatlichen, nicht-staatlichen und privaten, gemeinnützigen, kommerziellen und den verschiedenen weltanschaulichen Akteuren,
- die Beteiligung von Initiativen, Bürgerinnen und Bürger,
- die Bündelung von Querschnittsaufgaben (Geschlechtergerechtigkeit, Integration)

Integrierte Strategien grenzen sich demgegenüber von hierarchischen, sektoralen und problemisolierenden Ansätzen ab.

Ziel der Fachkonferenz ist ein Informations- und Erfahrungsaustausch auf europäischer Ebene. Ziel ist es, wie es im Entwurf für die Schlussfolgerungen der Konferenz heißt, „verschiedene Praxiserfahrungen und Ideen von deutschen und europäischen Kommunen zusammenzubringen und anhand von konkreten Projektbeispielen (regionenübergreifend) zu diskutieren". Ein wichtiger Schritt hierzu soll heute Nachmittag in den vier Panel Sessions stattfinden.

Nun weiß man sowohl aus der vergleichenden Forschung wie auch aus ähnlich gelagerten Bemühungen auf europäischer Ebene in anderen Feldern während der letzten Jahrzehnte, dass das Zusammenführen unterschiedlicher nationaler und lokaler Erfahrungen und die vergleichende Diskussion – vor allem dann, wenn sie auf konkreten Erfahrungen basieren soll – nicht nur Erfolg versprechende Ansätze für das gegenseitige Kennenlernen und wichtige Lernchancen darstellen, sondern zugleich immer auch von zwei Gefahren bedroht sind:

- Die eine Gefahr besteht darin, vorschnell Politikstrategien, Ansätze und Erfahrungen zu übertragen, ohne dass die jeweiligen sozialen, kulturellen und institutionellen Hintergründe ausreichend verstanden und berücksichtigt wurden.
- Auf der anderen Seite droht gleichsam das Gegenteil, nämlich dass die Einsicht in die jeweiligen Besonderheiten nur noch die einvernehmliche Feststellung möglich macht, dass jeder seinen Weg zu gehen habe und dass sich z.B. die gemachten Erfahrungen aufgrund der Unterschiedlichkeit der Voraussetzungen und der vielfältigen Verflechtungen mit dem jeweiligen Kontext nicht vergleichen ließen.

Es ist wichtig zu sehen, dass die damit in den Blick genommenen Herausforderungen keineswegs nur akademischer, konzeptioneller bzw. abstrakt-methodischer Art sind. Es handelt sich auch nicht nur um eine intellektuell anregende Tätigkeit, die üblicherweise an angenehmen Orten und zwischen zivilisierten Menschen stattfindet. Stattdessen ist zu bedenken, dass der europäische Erfahrungsaustausch und die Frage, wie was miteinander verglichen werden kann, blitzschnell in aktuelle Kontroversen und politische Strudel führen kann. Ein sehr aktuelles Beispiel hierfür, das im Übrigen auch unser Thema direkt betrifft, ist z.B. die deutsche Diskussion nach dem Mord an dem niederländischen Filmregisseur Theo van Gogh und den anschließenden Ereignissen. In Deutschland haben diese Ereignisse eine ebenso irritierende wie auch politisch möglicherweise folgenreiche Diskussion über das vermeintliche Scheitern der Einwanderungs- und Integrationspolitik sowie das Problem der so genannten Parallelgesellschaften ausgelöst. Dabei nehmen die einen den Mord als Beweis für das Scheitern und malen drohend analoge Entwicklungen für die Bundesrepublik Deutschland an die Wand. Die anderen verweisen auf die angeblich ganz anders geartete Situation in Deutschland und verweigern sich so der Chance, aus den niederländischen Erfahrungen im Umgang mit interkulturellen Konflikten zu lernen.

Wer diese beiden Gefahren vermeiden möchte, benötigt Vergleichskriterien, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Vorgehen sichtbar machen können. Im Folgenden möchte ich den Versuch unternehmen, vor dem Hintergrund der Zielsetzung dieser Fachkonferenz einerseits und der einschlägigen Fachdiskussion und Forschung zu lokalen integrierten Politikstrategien sieben derartige Bezugspunkte vor-

zustellen. Wenn man bescheiden sein möchte, dann handelt es sich dabei um Kriterien, die die Darstellung und Diskussion strukturieren sollten, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede, einzigartige Erfahrungen auf Grund von besonderen Bedingungen und übertragbare Erfahrungen sichtbar zu machen. Will man etwas anspruchsvoller sein, hätte ich nichts dagegen, wenn dem einen oder anderen Kriterium auch eine evaluative und impulsgebende Funktion zugeschrieben würde. Diese könnten dann Anlässe zur Überprüfung und Weiterentwicklung der jeweiligen Strategien und ihrer Hintergrundannahmen sein.

Nun zu den sieben Vergleichskriterien, wobei ich die ersten drei ein wenig ausführlicher diskutieren werde:

Erstes Kriterium: Welche Akteure (actors) sind beteiligt?

Der Begriff Akteure wird hier in einem weiten Sinne verwendet. Er schließt ebenso einzelne private Personen wie auch Personen, die öffentliche Aufgaben und Funktionen inne haben bzw. übernommen haben, ein. Akteure können selbst organisierte, informelle Initiativen, lokale grass-roots-Bewegungen, Vereine, Verbände, Ämter und Behörden, kurz: Institutionen und Organisationen aller Art bis zum Staat selbst sein. Ein in diesem Sinne weiter Begriff der beteiligten Akteure ist notwendig, weil es ein Kennzeichen integrierter Strategien ist, dass die traditionelle, in der politischen Theorie immer wieder betonte Trennung von Staat und Gesellschaft an Bedeutung verliert. So ist es charakteristisch für governance-Ansätze, dass sie das Politik-Machen (policy-making) nicht auf die staatlichen und die institutionellen Strukturen des politischen Systems beschränkt sehen. Einschlägige Begriffe wie Bündnisse, Allianzen, Aushandlung und Verständigung, Netzwerkmanagement, Beteiligung betroffener Akteure, Koproduktion kollektiver Güter, local governance u.ä. verweisen sowohl in Bezug auf

- die institutionellen Strukturen (polities) als auch in Bezug auf
- die Verfahren (politics) wie auch in Bezug auf
- die Politikinhalte (policies)

auf die erweiterte und aktive Einbeziehung von betroffenen und zuständigen Akteuren.

Selbstverständlich wird der europäisch-vergleichende Blick auf die beteiligten Akteure zunächst ihre Unterschiedlichkeit sichtbar machen. Bei den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland z.B. handelt es sich nicht nur um einen sprachlich schwer zu übersetzenden Akteur, sondern eben auch um einen hierzulande unverzichtbaren Partner für integrierte jugendpolitische Strategien, der sich – aus europäischer Perspektive – einem sehr spezifischen kulturellen Hintergrund und einer besonderen Tradition verdankt. In ähnlicher Weise – um ein zweites Beispiel zu nennen – gibt es in Europa große Unterschiede z.B. hinsichtlich der förderalen Strukturen und damit verbunden der Spielräume, über die Stadtverwaltungen bzw. stadtteilbezogene Verwaltungen verfügen.

M.a.W.: Eine vergleichende Betrachtung der in integrierte Strategien eingebundenen Akteure darf nicht bei einer einfachen Auflistung stehen bleiben, sondern macht eine Erläuterung der jeweiligen Verfasstheit, Ressourcen und Gestaltungsspielräume notwendig.

Am Rande sei vermerkt, dass die Frage nach den beteiligten Akteuren natürlich nicht die Frage verbietet, wer jeweils nicht eingebunden ist.

Zweites Kriterium: Welche Rolle spielen Kinder und Jugendliche?

Vermutlich ist es für viele von Ihnen selbstverständlich, bei der Frage nach den beteiligten Akteuren auch an die Kinder und Jugendlichen, die in den Stadtteilen leben, zu denken. Die deutliche Betonung des Themas zivilgesellschaftliche Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, wie sie z.B. im Weißbuch der Europäischen Kommission „Neuer Schwung für die Jugend Europas“ aus dem Jahr 2001 oder in der „European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life“ des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe) aus dem Jahr 2003 zum Ausdruck kommen sowie die vielen anderen europäischen Initiativen in dieser Richtung haben an dieser Stelle schon viel zum Positiven verändert.

Zugleich belegen unsere eigenen Beobachtungen wie auch anderer, dass zwar viel für Kinder und Jugendliche in den Stadtteilen getan wird, aber noch immer deutlich weniger *mit* ihnen. Es scheint mir deshalb eine nach wie vor berechtigte Anfrage an integrierte jugendpolitische Strategien zu sein, wie sie es mit der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen halten bzw. welche Rolle Kinder und Jugendliche im Rahmen derartiger Strategien spielen.

Weil wir hier über benachteiligte Stadtteile reden, kann man jedoch nicht bei dieser Frage stehen bleiben. Sie wäre angesichts der Realitäten in den Stadtteilen zu allgemein – und dies in zweifacher Hinsicht:

- Erstens ist es geradezu ein Kennzeichen von Marginalisierung, dass die Betroffe-

nen deutlich weniger Chancen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und der Beteiligung an der Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse haben als andere. Zahlreiche Studien belegen, wie das Prekärwerden der Beschäftigungs- und Arbeitsverhältnisse, die Degradierung der alltäglichen Lebensvollzüge, die Destabilisierung der sozialen Netze bzw. des eigenen Status und die damit verbundene zunehmende soziale Verwundbarkeit in einem engen Zusammenhang mit drohendem Ausschluss – und dies ist das genaue Gegenteil von Beteiligung – stehen.

- Zweitens sind diese Stadtteile überall in Europa durch einen überproportional hohen Anteil von Familien mit Migrationshintergründen geprägt. Erlauben Sie mir, einen Eindruck, genauer gesagt einen Verdacht zu formulieren, weil wir bislang über keine verlässlichen Daten verfügen: Wenn von Beteiligung von Kindern und Jugendlichen die Rede ist, wird allzu oft an die nachwachsende Generation der jeweiligen Mehrheitsgesellschaft gedacht. Sowohl in konzeptioneller wie auch in methodischer Hinsicht müssen Sie lange suchen, bis Sie bewährte Strategien der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergründen finden. Darüber hinaus können Sie ihre Suche noch einmal erschweren, wenn Sie an dieser Stelle auch noch die Geschlechterdifferenz einführen. Dabei würde sichtbar werden, dass es gerade aufseiten der Mädchen ganze Gruppen gibt, für die öffentliche Beteiligung offenbar bislang nicht vorgesehen ist – wobei zu ergänzen wäre, dass dies durchaus zwei Seiten hat, nämlich Ausschluss durch fehlende Möglichkeiten wie auch durch kulturell bedingte Verweigerung.

Dieses Kriterium zusammenfassend, ist es aus meiner Sicht mehr als notwendig, in Bezug auf die aktuelle Praxis in den benachteiligten Stadtteilen die Frage nach der Rolle der dort lebenden Kinder und Jugendlichen im Rahmen integrierter Strategien zu stellen. Besonders zu berücksichtigten sind dabei die Aspekte kulturelle Differenzen und Gender.

Drittes Kriterium: Wie wurden und werden die Akteure, vor allem Kinder und Jugendliche, integriert bzw. beteiligt?

Mit diesem Kriterium soll die Aufmerksamkeit auf die Verfahren der Beteiligung gelenkt werden. Alle vorliegenden Informationen deuten darauf hin, dass wir mit einem großen Spektrum zu rechnen haben:

- von rein symbolischen Veranstaltungen bis hin zu gegenseitigen, vertraglichen Verpflichtungen;
- von einmaligen Formen der Interessensbekundung bis hin zur Einrichtung kontinuierlich arbeitender Gremien;
- von freiwilligen, eher informellen, projektbezogenen Aktionen bis zu formalisierten Verantwortlichkeiten;
- von spontanem, naturwüchsigem Engagement bis zu methodisch und konzeptionell implementierten und reflektierten Verfahren;
- von top-down-Delegationen bis hin zu bottom-up-basierten Formen der Selbstermächtigung.

Wir sind – soweit zu sehen – noch nicht sehr weit gekommen, die verschiedenen Formen zu beschreiben und zu typologisieren. Gerade aber, wenn wir von der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sprechen, scheint mir dies unverzichtbar. Denn, wie sich immer wieder zeigt, wird in vielen Fällen die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen heimlich an der vermeintlich reifsten Form der Beteiligung, des demokratischen Interessensausgleichs unter erwachsenen und zivilisierten Menschen und den damit einhergehenden institutionellen Verfahren, gemessen. Allzu leicht werden dann vor diesem Hintergrund alle anderen Formen der Beteiligung als wenig ernst zu nehmend betrachtet.

Demgegenüber scheint es mir notwendig, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen nicht nur demokratietheoretisch zu denken, sondern auch als wünschenswerten Bildungsprozess, der altersgerecht zu gestalten ist. Beteiligung muss erlernt werden und ist nicht selten eine Zumutung. Wir wissen, dass Beteiligung üblicherweise nicht umsonst zu haben ist und keineswegs notgedrungen Spaß machen muss. Aufwändiges Einarbeiten, endlose Diskussionen, nervenaufreibende Geduldsproben, drohende Übertragung von Verantwortung, kurios verlaufende Entscheidungsprozesse, unklare Ergebnisse, unsichere Konsequenzen und unter Umständen grenzenloser Frust am Ende sind nicht nur Charakteristika von Gremien, sondern in nuce – fast unvermeidlich – in allen Beteiligungsprozessen enthalten. Es ist aus meiner Sicht eine schlichte, von Kindern und Jugendlichen aber schnell enttarnte Vernebelungstaktik, wenn man Beteiligung primär als Spaßkomponente verkauft. Dies gilt – wenn man Glück hat – in ausgewählten, gut gestalteten Konstellationen, dürfte aber kaum die Regel sein. Zu dem Verständnis von Beteiligung als Gegenstand von Lern- und Bildungsprozes-

sen gehört deshalb auch die positiv aufgeladene Erfahrung und die Einsicht, dass partizipative Gremien und demokratische Verfahren, so nervtötend sie im Einzelfall auch sein mögen, in demokratisch-pluralistischen Gesellschaften unverzichtbare Instanzen des Interessensausgleichs sind, dass sie keineswegs selbstverständlich sind und dass sie deshalb als das begriffen und genutzt werden müssen, was sie sind: ein zivilisatorischer Gewinn. Wie dieser aber erreicht werden kann, ist eine eigene Frage wert.

Viertes Kriterium: Auf der Basis welcher Verfahren kommt es zu Entscheidungen?

Das Verständnis von Beteiligung als Moment eines Lern- und Bildungsprozesses hat mich dazu verführt, die Frage nach den Verfahren der Beteiligung eigens zu betonen. Selbstverständlich geht es bei der Frage nach den Verfahren integrierter Strategien aber immer auch um die Ausübung von Macht, also um die Frage, wie Entscheidungen getroffen werden. Insofern könnte man diese vierte Frage auch weniger vornehm formulieren: Wie ist im Rahmen der jeweiligen integrierten, jugendpolitischen und stadtteilbezogenen Strategie die Macht verteilt?

Auch in diesem Feld kennen wir mittlerweile zahlreiche Formen. Da gibt es auf der einen Seite die von der Verfassung über die mittleren Ebenen bis zu den Gemeinden vor Ort und den Stadtteilen rechtlich festgelegten Zuständigkeiten. Auf der anderen Seite können wir eine Vielzahl von freiwilligen und informellen Formen der Übernahme von Verantwortlichkeiten beobachten. Wir kennen zahlreiche Varianten der zivilgesellschaftlichen Aushandlung und vertraglichen Regelung, aber auch schlichte Anordnungen von oben und politische Vorgaben.

Doch es geht mir bei diesem Kriterium nicht nur um die Frage, wer wie legitimiert welche Entscheidung trifft und diese auch durchzusetzen vermag, sondern auch um die Frage des Zeitpunktes und der Ebene. Dabei gehe ich davon aus, dass integrierte Strategien meist prozesshaft und nicht selten angesichts der jeweils zu bewältigenden Komplexität als lernende Programme angelegt sind. Dies bedeutet aber auch, dass sich im Lauf der Programme die Orte der Entscheidung und die Art und Weise, wie sie zustande kommen, verändern (können). So können z.B. Konzepte, die zu Beginn noch auf die vertrauten und bewährten Hierarchien und Verantwortlichkeiten gesetzt haben, sich im Lauf der Zeit zu vielschichtigen dezentralen Verhandlungssystemen entwickeln.

Die zweite eben angesprochene Frage nach den Ebenen führt mich zu dem fünften Kriterium.

Fünftes Kriterium: Wie sind die integrierten Strategien eingebettet?

In der jüngeren Diskussion um gebietsbezogene governance-Strategien wird immer häufiger mit dem Begriff der „multilevel governance“ gearbeitet. Deutlich gemacht werden soll damit, dass die zu bearbeitenden Probleme in den Stadtteilen mehr als eine politische Ebene umfassen. In allen europäischen Ländern dürfte dies der Fall sein, sodass es aus Vergleichsgründen nützlich sein dürfte, zu klären, auf welcher Ebene welche Entscheidungen getroffen werden und vor allem wie die Ebenen miteinander verflochten sind. Unter dieser Perspektive wäre zu klären, ob und inwiefern die jeweiligen Strategien als isolierte Einzelmaßnahmen implementiert wurden, Teil einer lokalen Politik darstellen und bzw. oder als Moment einer überregionalen Politikstrategie eingerichtet wurden. Weil erfahrungsgemäß diese Ebenen nicht immer konfliktlos ineinander greifen, wäre darüber hinaus vor allem von Interesse, wie zwischen den verschiedenen Ebenen die Koordination erfolgt, welche gegenseitigen Abhängigkeiten es gibt und wo die Konfliktpotenziale liegen.

Dies wiederum führt mich zu dem sechsten Kriterium.

Sechstes Kriterium: Gibt es für die verschiedenen Aufgaben erkennbare Zuständigkeiten?

Integrierte jugendpolitische Strategien zeichnen sich üblicherweise durch eine bemerkenswerte Komplexität aus. Meist müssen mehrere Aufgaben parallel erledigt und koordiniert werden. Nicht selten zeigt sich, dass gerade bei den erfolgreichen Programmen Prozesse in Gang gesetzt werden, die nicht mehr im Detail zentral gesteuert werden können. Die gesamte jüngere Diskussion zum governance-Konzept verdankt sich der Einsicht, dass das traditionelle Verständnis des Politikmachens (policy-making) auf allen Ebenen an seine Grenzen gestoßen ist. Statt dem traditionellen Regierungsmanagement treten neue Formen der horizontalen Koordination zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, der Integration sowie der Legitimation in den Mittelpunkt des Interesses – ohne dass dabei die Hierarchien einfach verschwinden würden. Initiierung, Ressourcenbeschaffung, Legitimierung, Implementierung, Aktivierung, Koordination und Kommunikation, Netzwerkarbeit,

Partizipation, Koproduktion, Integration, Mediation, Monitoring und Evaluation bezeichnen einige allgemeine Aufgaben, die in diesen Zusammenhängen immer wieder zu erledigen sind. Üblicherweise bilden sich hierfür in den Programmen unterschiedliche Zuständigkeiten heraus, sodass es von Interesse ist, wer welche Aufgaben in welchem Zusammenhang in dem jeweiligen Konzept erfüllt.

Siebtes Kriterium: Welche Ressourcen bringen die Akteure jeweils ein?

In einer engen Beziehung mit der zuletzt genannten Frage steht schließlich das siebte Kriterium, das nach den Ressourcen fragt und wer sie jeweils in das gemeinsame Handeln mit einbringt. Dabei denke ich nicht nur an die beiden unverzichtbaren Ressourcen Macht und Geld, sondern auch an Akzeptanz und Legitimität, Fachwissen und Fachkompetenzen, soziale, kulturelle und stadtteilbezogene Traditionen und Wissensbestände, Motivation und Engagement u.ä. Viele der integrierten jugendpolitischen Strategien lassen sich nicht angemessen verstehen, wenn man nicht diese meist im Hintergrund bleibenden Voraussetzungen, die man zusammenfassend auch als das jeweils verfügbare ökonomische, kulturelle und soziale Kapital beschreiben könnte, in den Blick nimmt.

Angemerkt sei noch, dass es einen weiteren wichtigen achten Aspekt gibt, der mir zwar normalerweise sehr am Herzen liegt, den ich aber dennoch hier nicht ausdrücklich diskutiere. Es handelt sich um die Frage nach der Art und Weise, wie integrierte jugendpolitische Strategien, um dies es auf dieser Tagung geht, im Sinne eines Monitoring beobachtet und gegebenenfalls angemessen evaluiert werden können. Der Grund für meine Zurückhaltung ist einfach: Mit dieser zweifellos wichtigen Frage würde ich ein ganz eigenes, in sich sehr komplexes Themenfeld eröffnen. Auf dieser Tagung soll es aber um die Strategien selbst gehen; wie diese beobachtet und bewertet werden können, wäre demgegenüber eine eigene Diskussion wert.

Erlauben Sie mir zum Schluss noch eine kleine Hoffnung: Es dürfte die Kräfte aller Beteiligten überfordern, die auf dieser Fachkonferenz versammelten Erfahrungen heute Nachmittag in allen Aspekten entlang der sieben Kriterien zu diskutieren. Vielleicht kommen wir aber einen Schritt weiter, wenn wir heute damit anfangen und bei Bedarf die Kriterien weiterentwickeln, um dann eine Basis für einen fachlich begründeten Erfahrungsaustausch zu gewinnen. Ziel wäre es, unser Erfahrungswissen zu systematisieren, um von einander lernen zu können und die stadtteilbezogenen Strategien zum Wohle der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familie nachhaltig zu verbessern.